

財政過程における錯覚の問題

山之内光躬

一

われわれは、社会経済を含めた日常生活のなかで、広範な認識活動を繰り返している。そして、このようなわれわれの外界を認識する作用は知覚とよばれている。この知覚形成過程で、知覚主体がしばしば陥る誤りが錯覚であり、心理学では、外界の対象に関する知覚が、地理的、物理的世界の客観的性質に一致しないケースとして、知覚の原理で説明している。もちろん、われわれが、社会経済生活を営む過程で陥る知覚上の誤りもまた、視覚や聴覚等の直接感覚器官による環境の誤認とは別に、広義の錯覚の概念のなかに含まなければならない。

心理学の教えるところによれば、⁽¹⁾ 感覚主体に錯覚が生じる原因として、知覚、認識の対象が微小であること、対象と知覚者との距離が大きくなること、外界からの刺激が弱いことなどがあげられる。そして、われわれの知覚のプロセスは、一方では、認識対象としての外界の事物からの刺激作用そのものによって与えられる外部的ファクターと、知覚過程そのものの内部で、それにできるだけ簡潔な体制を与えようとする内部力が働いており、知覚はこの内部と外部の二つのファクターの相互の力関係によって規定されることになる。だから、外部的刺激の力が弱くなるとき、

内部的力が優勢になれば、簡潔化への傾向が強化され、錯覚の可能性は大きくなる。しかし同時に、これらは、知覚主体の過去の経験、生活態度、情緒状況等に関する諸々のファクターによって規定されている。

さて、このような心理学の指摘する錯覚の創出過程は、われわれの社会的行動についても妥当するであろう。そして、知覚上の誤りが、行動の決定を左右するとすれば、社会経済的行動を分析するとき、この錯覚創出のプロセスの考察を避けて通ることはできないであろう。

ところで、市場経済による効率的な資源配分機能は、その選択過程への参加者がもっている、生産物、価格、賃金率等に関する知識に依存していることは、経済学者の一般的な認識にはかならない。同様に、現代の公共財の理論が定義しているような公共財の最適配分の実現もまた、投票者―納税者が、公共財の便益ならびに費用負担についても持っている知識に依存するといわなければならない。このとき、公共財からの帰属便益や費用負担の認識について、錯覚が創出されるならば、予算規模は最適レベルよりも過大になるか過小にならざるをえない。さらに、財政過程における錯覚は、このような予算結果に影響をおよぼすだけでなく、民主主義のフレームワークで、投票極大化を行動目標とする政党行動を分析するとき、財政錯覚の創出が、重要な行動戦略になるはずである。本稿は、このような観点から、財政錯覚の古典的理論を考察し、政党行動と財政錯覚の問題に論及しようとするものである。

(1) 依田新、「心理学入門」、昭和四八年社会思想社、第三章

二

現代の公共財の理論では、基本的には、租税は公共財・サービスの価格として位置づけられ、投票者―納税者の選

好体系にもとづいた決定過程から結果が導出されることになる。たとえば、Wicksellの決定方式によれば、特定の支出プログラムがその支払方式としての選択的租税制度と結合されて、投票者―納税者に提示されることになる。このとき、投票者―納税者は、公共財の帰属便益と自分の負担額との対応関係を知覚し、それにもとづいて意思を表明することになる。少なくとも、個人主義的な民主主義のフレームワークで、財政決定を定式化しようとすれば、個人の公共財からの便益と費用負担の両サイドの架橋が不可避であるとされたのである。

しかし、このようなウィクセル方式、あるいは、これに類する理論上のシステムは、財政運営上の具体的制度としては、われわれの経験とは異なるものである。現実の財政過程では、個々の租税負担が個別的な公共財の給付パターンに結びつけられるのではなく、個々の税収項目は一括的に一般財源として確保され、収入源とはまったく別の考慮にもとづいて各支出項目に配分される方式が原則である。これは、市場決定とは対照的な、投票者―納税者にとって正確な便益―費用の認識を困難にする、集合的決定過程独特の複雑なシステムにはかならない。だから、投票者―納税者にとっては、政府の特定の増税提案が、果たして自分の便益帰属として確認できる支出パターンをもたらすのか否か、あるいは、予算の特定支出項目の削減提案が、自分自身の租税負担額の軽減と結びつくのかどうかについては、明確な予測をたてることは不可能なのである。このような財政決定の集合性という特質からくる、特定政策プログラムの便益帰属と費用負担との直接的な対応関係の欠如と、決定結果に関する予測の不確実性とは、このプロセスにつねに錯覚を生ぜしめる可能性をもたらしているといえよう。

このような財政錯覚について、最初に理論的定式化を試みたのは、イタリアの財政学者、Amilcare Puvianiであった。もちろん、政治や財政に関する錯覚の概念は、古くから素朴な形態でしばしば指摘されてきた。たとえば、イ

ギリス古典派経済学の財政論においても、J. R. McCulloch は、大多数の国民には、政府からもたらされる便益は、その重要性にもかかわらず、具体的に評価できるほど明確に感知できないものであることを指摘し、大多数の国民が直接的に負担感を知覚できる直接税方式を強く嫌う傾向があること、そして、政府は国民の所得の一部を明示的に要求することが、国民の偏見をいっそう刺激することになるところから、これらの所得が具体的に支出される商品課税の方式を導入してきたことにふれて、政府が意識的に、納税者の租税抵抗を回避するような課税方式の利用可能性を説明している。また、Puviani が、かれの代表的著書、『Teoria dell' Illusione Finanziaria, 1903』⁽¹⁾の扉に載せている、

△一般国民は単なる外観にのみ満足しているのだ……そして世間は一般国民から成り立っている。そして多数は弱体であり、足下に強固な土台をもたないから、少数のものが地位を得ることができるのだ。▽Machiavelli.

△たとえば、個々の場合に、事情に応じて変更されうる一般的原则を設定することができるとしても、国民が自発的に、強制をとまなうことなく支払うように、できるだけ税負担を感知しがたい、隠蔽されたものにしておくことが原則なのだ。▽De Luca, *Il principe cristiano pratico*, 1680.

といった Machiavelli や De Luca の引用文は、古くから、支配階級によって、政治や財政における国民の錯覚を利用する可能性が、またその重要性がとりあげられていたことを示している。

このように古くから特に社会の支配階層によって認識されていた、政治過程や財政過程における知覚上の誤りの問

題を、財政錯覚の概念として、明示的に一つの理論にまで展開していった Puviani ではあったが、かれらの財政錯覚の理論を形成する背景となった、当時の政治的現実では、個人の政治的決定過程への参加という、民主主義的政治組織の発展は、まだ開かれていなかった。だから、政治的決定、したがってまた財政的決定は、支配階級と被支配階級という単純な二分法のもとで理解されている。そして、支配階級は、自己の目標を実現するために、国家を利用して、最小の社会的摩擦、最小の国民の抵抗によって、被支配階級から、できるだけ多額の租税収入を確保しようとする。支配階級は、このために財政システムのなかに、納税者が税負担について知覚上の誤認に陥るような方式を導入しなければならない。また支出プロセスにおいても、社会的摩擦を最小化するためには、公共支出の便益を、納税者が過大に誤認するような錯覚の創出が重要な課題になる。

このような仮説から明らかなように、Puviani のアプローチは、いわゆる「独占的」国家を出発点にしており、ここでは、国家は、支配階級が被支配階級に自己の意図を押しつけるための戦略的機関にほかならない。

イタリアの経済学者、Achille Loria は、史的唯物論から出発して、政治的権力と富の関連性を説明し、富者は政治的権力を自己のものとするところから生じる、富は力なりという事実が、資本主義的所有秩序のすべての歴史的現象形態に共通しており、つねに、経済的強者が政治的力を独占していると指摘して、支配階級と被支配階級の問題に論及した。このような Loria の線に沿って、Puviani は財政錯覚の理論展開を、試みただけに、ここでは、すべての国民あるいは市民は支配階級と被支配階級に二分される。だから、財政組織は、決定過程を掌握する支配階級が、自己の意図する公共財、サービスを確保するために、その費用の調達を、被支配階級に求める制度的手段にほかならない。このとき、支配グループが徴収すべき所与の租税収入にたいして、予想される納税者の抵抗を最小にしようとする

れば、この財政組織の構成の仕方は重要である。一般国民―納税者は、租税の水準について、租税の作用について、そして国家の支出効果、その帰属便益について、正しい認識をもっていない。このとき、支配階級と政府は、自らの意図を実現するために、この錯覚を利用しつくすことになる。

このようにして、Puvianiの財政錯覚の理論で提起されている仮説は、その背景となっているセッティングにおいて、現代の財政過程のそれとは大きな隔たりがある。しかし、われわれが、民主主義のフレームワークで、市民―投票者―納税者のレベルで財政選択を考察するとき、Puvianiが指摘した、個々の財政方式のもつ錯覚創出の可能性は、選択結果の分析に、意義のある示唆を与えるだろう。さらに、それは、現実の選挙制度との関連における政党行動、あるいは、官僚機構の機能等をめぐる政治過程全体のなかで、Puvianiの仮説とは別の重要な意味をもつことに留意しなければならない。財政錯覚が政治過程においていかなる意味をもつのかは、それぞれの社会の政治組織によって大きく異なるからである。

(1) 本稿では、独訳 Die Illusionen in der Öffentlichen Finanzwirtschaft, 1960 によった。

三

錯覚とは、われわれの印象のなかで、多様な性格にもとづいて引き起こされる、誤った観念である。そして、このような錯覚に陥っている行動主体を錯覚者イルルジョニストと呼ぶことができる。Puvianiはまず、国民が陥る錯覚として、政治的錯覚をあげている。広義においては、それは、広範な社会大衆の誤った政治的判断を指すが、これはさらに、いくつかの小グループに分類される。しかし、狭義の政治的錯覚は、国家活動の目標と作用に関する大衆の誤認を指すと

同時に、政治機関がその目標を追求するために配置する手段についての錯誤、すなわち、財政的錯覚をも含むことになる。後者は、まさに公共収入―支出プロセスに関連する錯覚にほかならない。

かくて、財政的錯覚とは、支払われる租税、あるいは支払われるべき金額の、形態あるいは使用に関する誤った觀念と理解することができる。納税者にたいする外部刺激としての公共収入―支出のパターンは、ある場合には隠蔽されて、納税者にたいする弱い外部刺激として働くことになり、他の場合には誇張されて、過大な予測を導くことになる。そして、Puvianiの理論的フレームワークでは、財政錯覚の研究は、当然のこととして、政府コストの隠蔽にもとづく過少評価と政府サービスの過度の強調からくる過大評価がテーマとなっている。そして、さらにこの財政錯覚は樂觀的錯覚と悲觀的錯覚に区別されている。財政過程の知覚の誤りを通じて、幸福が増進されたり、あるいは損失の低減がもたらされるならば、樂觀的錯覚が存在するという。このとき、政府によって給付される便益の総計は、實際より高く評価されており、またこの便益給付に対応している、コスト負担額の総計は、實際のレベルよりも過少に評価されている。だから、樂觀的錯覚のもとでは、われわれは、政府と国民生活の関係を、調和的なシステムのなかで想起することになる。これにたいして、財政システムの外観の見誤りによって、多くの納税者が、實際よりも大きなコストを感じたり、他方政府から給付される公共サービスを、事実よりも過小なもの、あるいは、場合によっては、国民生活に有害なものと思ふようなケースでは、悲觀的錯覚が存在することになる。このとき、政府活動に対する反対や租税抵抗が予想されなければならない。

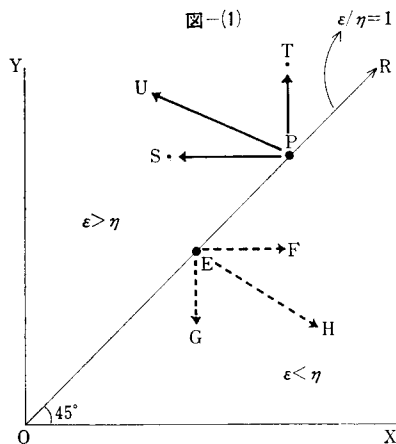
さらに財政錯覚は、ポジティブな錯覚とネガティブな錯覚とに、形式的に分類される。前者は、現実には存在しないものを観取するという、いわば一種の幻覚にほかならない。つまり、ポジティブな財政錯覚は、特定の租税の、あ

るいはまたその租税の負担の低減に関する幻覚であったり、また、公共支出の、あるいは公共サービスの便益に関する夢幻的観念なのである。これにたいして、後者は、存在するものを、観取しないこと (Nichtsehen)、感受しないこと (Nichtfühlen) に根ざすものである。ネガティブな財政錯覚のもとでは、納税者は、実際に支払った租税負担、あるいは支払うべき租税、そして過去、将来の公共支出の便益を感じしないことになる。このとき、租税ならびに公共サービスの便益に関する、広範にわたる偽装が可能になるわけである。しかし、これら二つの類型の錯覚は、相關関係をもち、かならずしも、明確に分離することはできない。

国民のもつ納税者の意欲とは、租税支払への圧力をかける道徳力であると定義するならば、この意欲は税負担によってもたらされる納税者のコスト感が、大きな便益によって補償されるか否かについての、それぞれの判断に依存しているといえよう。便益余剰の大きさは、納税意欲の程度を示すことになる。だから、帰属便益よりも費用負担感が大きければ、その程度に応じてさまざまな形態で租税抵抗が生み出されるだろう。

このようにして、樂觀的錯覚があるとき、それは納税意欲を増進させる傾向がある。このとき、納税者はコストの低減を仮想的なものとしてではなく、実質的なものとして認識する。また悲觀的錯覚のもとでは、租税負担の実質的増大や期待便益の実質低減が感知され、そこから租税抵抗を拡大する傾向が生み出される。

いま財政錯覚の効果を図1(1)によって考察しよう。図では、垂直軸に政府の公共サービス給付によってもたらされる便益水準が示され、水平軸には、政府によってもたらされるコストあるいは犠牲が示されている。均等な便益と犠牲が、それぞれのレベルで、矢線OR上で対応する。したがって、この矢線上では、納税者は政府にたいして、まったく無差別の状態にあるといえる。したがって、いま実際の公共サービスの価値をN、実際の税負担をAで表わし、



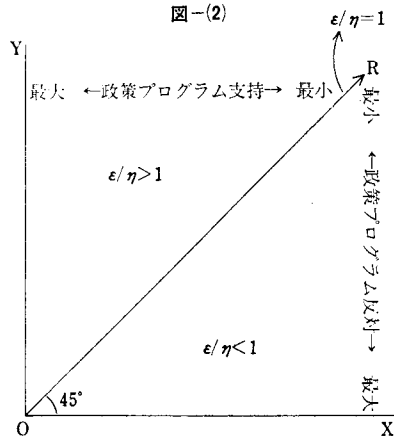
それぞれの知覚係数を、 ϵ , η とすれば、OR 線上ではすべての点で

$$\epsilon N = \eta A$$

の関係が成立する。 $(\epsilon = 0.5$ のとき、公共サービスの価値は実質価値の $1/2$ 大きさで知覚されていることになる)。ここで財政錯覚を導入してみよう。いま納税者 A が、 $\epsilon N = \eta A$ の状態にあって、R 線上の P 点にあるものと想定する。このとき、A がコスト負担について、現実よりも過少に評価する錯覚に陥るならば、(たとえば、均衡予算で $N = A$ のとき、 $\epsilon = 1$, $\eta < 1$ のケース)、かれは P 点から S 点の方向に転位するだろう。また、便益過大評価の錯覚(たと

えば、 $\epsilon < 1$, $\eta = 1$ のケース)あるいは、知覚便益にたいして、知覚負担が小さいようなすべての錯覚のケース($\epsilon/\eta < 1$)では、T 点の方向に転位していくだろう。このように、楽観的錯覚は、公共サービスの便益サイド、あるいは租税負担サイドのさまざまな組合せを想定するとき、図-(1)の原点にたいして、矢線 R の右側の位置に転位していくことになる。

同様に、悲観的錯覚についても、収入、支出両サイドで図示することができる。いま納税者 B の無差別点を E とする。B が公共サービスの給付便益を正しく評価し、課税によってもたらされる犠牲負担について過大評価するような錯覚をもつとき($\epsilon = 1$, $\eta > 1$)、E 点から F 点方向への



転位が予想される。逆に負担評価が正当であり、便益評価が過小であるとき ($\epsilon < 1$, $\eta = 1$) は、G 方向への転位を示すことができる。このとき、政府活動のネガティブな価値が大きくなるにつれ G 点は、ますます水平軸に接近する。このようにして、知覚便益よりも知覚負担の方が大きいようなすべての悲観的錯覚 ($\epsilon/\eta < 1$) の場合は、納税者は、原点にたいして、矢線 R の左側に転位していくだろう。

錯覚の効果がいっそう強化されるのは、悲観的錯覚のとき、便益過小錯覚と負担過大錯覚が結合される場合であり ($\epsilon < 1$, $\eta > 1$)、かつ、 $\eta > 1$ 、楽観的錯覚では、実体のない便益の帰属を確信したり、現実の租税負担を感じないケースを含めた、便益過大錯覚と負担過小錯覚が結合されたとし、これら二つの錯覚の同時的存在は、その効果を相殺し、中立化する傾向を生じる。

いま図- (2) の平面上に、納税者—投票者が分布されている状況を想定しよう。楽観的錯覚は納税者—投票者を、原点に向って R 線の右サイドに移動させ、悲観的錯覚は左サイドに移動させる効果をもつ。納税者—投票者は、現在の政策プログラム、租税方式に同意することが、より大きな利益になると評価するとき、右サイドに定住し、逆に、政府活動を過小レベルで評価するときは、左サイドに集まる。このような政府の政策プログラムの評価方法は、個々の

納税者―投票者の知性、政治的、経済的知識等に依存しているだけでなく、個人的な知覚力とそれに作用する個人的経験、環境にも依存するであろう。しかし、同時に、政府プログラムによって期待される便益ならびに費用負担について、その印象を不明確にするような方式が、意図的か否かは別にして、制度として導入されている事実を看過してはならない。このような錯覚を創出しやすい支出方式や租税方式が存在するとき、政府や政党はいかに行動すべきか。政党競争というフレームワークで考察するかぎり、財政錯覚の問題は政党行動の戦略としても、けっして無視することはできないであろう。投票極大化を最大の行動目標とするという仮説を設定するかぎり、各政党は、自党の政策プログラムについての投票者―納税者の評価を、樂觀的錯覚の領域で引き出すこと、したがって、投票者の分布をR線よりも北西方向に、しかもできるだけ、垂直軸に近づけることが有利な結果を生むことになる。そして、競合的反対政党プログラムについては、悲觀的錯覚の領域で評価を求め、矢線Rよりも東南方向に、そしてできるだけ水平軸に投票者分布を集めることが有利になる。

四

公共支出の個々のパターンが、自分の厚生レベルにどのようなインパクトを与えるのかについては、納税者―投票者にとって、確認することはそれほど容易ではない。たとえば、P3CやF15の新規発注によって、どれだけの国防サービスが確保され、その給付が限界的に、どれだけの便益となって具体的に帰属するのか。そして、公共サービスの集団消費という性格から、個別的な便益帰属の確認には、認識の誤り、つまり、公共支出サイドにおける錯覚の可能性がつねに存在している。他方、コスト負担方式は、原則として一般財源方式によって、複雑な支払機構が組み合

わされているために、適正なコスト認識をもつことを困難にするようなしくみがある。

よく知られているように、私的決定とは異なり、集合的決定の場合は、個人の選択と決定結果の間の直接的連環は切断されている。そして、関係集団の規模が大きくなるにつれて、単一の投票者の決定におよぼす力は低減していく。市場経済のもたらす効率性は、市場経済活動に参加する個人がもつ情報の質と量に依存する。したがって、市場経済活動に参加する経済主体はこの情報の獲得のために投資をする。たとえば、新規に乗用車を購入する消費者にとって、車についての的確な情報知識の量は、直接的に自分自身の効用にはねかえってくるからである。公共経済においても、原理的には、公共財・サービスについて、その帰属便益と租税—価格について、投票者—納税者がもっている知識によって、その効率性は左右されるはずである。しかし、集合性の特質そのものから、個々の投票者—納税者は、公共財・サービスに関する自分のもつ情報の質と量が、最終的に導出されるアウトカムにほとんど影響力をもたないこと、つまり、決定結果は自分の個人的選択行動のいかんにかかわらず、ほとんど不変であることを認識している。したがって、市場経済活動と対比されるような、情報獲得誘因は働かない。だから、投票者—納税者は、候補者、政党、マスメディア、利益集団等を通じて、ゼロコストで供給される情報に依存する傾向が強く現れる。そして、このような投票者—納税者に情報獲得誘因の欠如している状況を、たとえば、Anthony Downsは「合理的な政治的無知」(rational political ignorance)と呼んでいる。

このように合理的な政治的無知が存在するとき、そこには、投票者—納税者の側に、財政錯覚が創出される可能性を大きくはらんでいることになる。Downsは投票者の政治的無知が、完全な情報をもつときに比べて、政府予算を、より小さいものにするこゝと、そしてこれは政府ならびに、投票者の合理的行動にもとづいており、さらに、この

資源の誤った配分は、経済が複雑化するにつれて、ますます重大になるという仮説を提出した。政党競争のモデルでは、政党は投票者—納税者の欲求を知らなければならないし、投票者は政府およびその競争政党が支持する政策を知らなければならない。そして、現代の政府政策活動は膨大であり、驚くべき複雑さをもっている。たとえば、予算原則として、しばしば、公開性の原則に関連して明瞭性の原則があげられるけれども、現代の政府活動と予算の複雑さは、これらの原則を単なる形骸に至らしめているほどである。ここに情報獲得のためには、時間をも含めた大きなコストが必要であり、したがって、合理的な政治的無知を愛好する大きな理由が存在する。

いま投票者—納税者が政府活動の便益や税負担について、知覚しうる境界を知覚閾と呼ぶならば、この知覚閾を決定するものは、時間的、空間的な距離と制度の複雑さである。心理学が教える通り、知覚の誤りが大きくなるのは、対象があまりに小さいとき、遠距離にあるとき、あるいは輪郭が不明確なとき、すなわち、外界からの刺激が弱いときであったが、外界刺激としての財政方式に関するこれらのファクターは、さきにふれた、心理学の知覚原理によって説明できよう。このような財政方式による外部刺激の弱体化は、知覚主体としての投票者—納税者側の内部力を優勢化し、知覚体制をますます単純化させる傾向があるから、財政錯覚を創出しやすい状態になる。したがって、心理学の知覚原理は、財政決定を導出する政治過程においても、隠蔽の原理を通じて、政党の側では、行動戦略の一つとしての偽装を利用する可能性のあることを教えている。

いま、投票者—納税者によって知覚されている公共サービスの価値を Z^* 、知覚された税負担を A^* 、知覚された可処分所得を $E-A^*$ で表すならば、投票極大化行動をとる政党の最大目標は、投票者—納税者の

$$U(N^*, E-A^*)$$

を最大にすることではなければならない。

そして、さらに、投票 S を最大にするためには、自党の政党プログラムについての、投票者—納税者の樂觀的錯覚(I_0^{lex})と、対立政党の政策プログラムについての悲觀的錯覚(I_0^{opt})を創出助長し、これを利用することが必要になる。このときの政党の行動は、

$$S = S(N^*, E - A^*; I_0^{lex}, I_0^{opt})$$

を最大にすることではなければならない。このとき、錯覚の利用可能性が最大になるのは、政党が N, A, ϵ, γ に関する完全な情報を持ち、投票者—納税者は N^*, A^* についての知識しかもたない場合である。

五

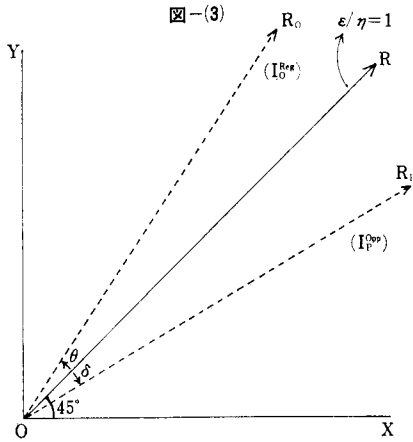
このようにして、投票者—納税者の側における財政錯覚のために、政治過程においては、コスト確認が容易で、便益認識が希薄であるような政策提案($e \wedge n$)は、一般的に採択されることが困難であろう。外部刺激としての、政府活動によってもたらされる便益の多くは、その政治活動の集合性が強くなければならぬほど、時間的、空間的に、受益者からはますます大きく隔たり、理解しにくいものになる。Downsは、特に、海外援助支出、各種の予防的行動、さらには水質浄化、公益事業や輸送機関の公共料金の設定等の例をあげ、これらから生じる便益は、ほとんど人びとの印象に残らないこと、そして、これらの公共政策が失敗し、これらの政府活動が中止されたとき、はじめてその便益が知覚されるようなものであることを指摘している。

これにたいして、政府活動のコスト負担は、外部刺激としては直接的であり、特に直接課税方式を採用するとき、通常は規則的な時間間隔で刺激が反復され、納税者は、つねに明確なコストのインパクトを受けることになる。だから、直接課税方式を導入するかぎり、便益の側面は、租税負担に比較して、その性格上、過小評価の錯覚（ \wedge ）に陥りやすい。投票者—納税者は、自身に帰属する個別的便益を期待できる政策プログラム以外のものについては、合理的無知を選び、他方、租税の負担部分、したがって、コスト負担にともなう私的消費の断念については、負担支払方式が直接的であるかぎり、明確な意識をもつことができる。この便益—費用意識の不均衡から、政党が投票極大化を行動目標とするとき、投票者—納税者が便益を正当に評価しないプログラムに、積極的に支出することは得策ではない。私的消費を断念することによって負担する租税を、評価されない便益のために投入することによって、投票を失うことになるからである。その結果は、投票者の行動に反応する政党は、投票者—納税者の合理的な政治的無知から創出される錯覚を利用し、それを助長しなければならないから、結局は、経済的に効率的なプロジェクトを否決し、非効率的な提案の採択をせざるをえないことになるだろう。また、租税支払方式として間接課税、さらには複雑化された多数の支払方式の組合せが採用されるときは、しばしば、コストの一部または大部分が知覚されないかもしれない（ \wedge ）。そして投票者—納税者がその負担方式のもとでは、容易にコスト負担認識ができないとき、そして、他方便益帰属が比較的個別的で、明確に意識されるようなときにもまた、効率的でない提案が決定に至る傾向がある。

このように、便益—コストの錯覚が存在するとき、財政決定は最適予算からの乖離をもたらすことになる。そして、このとき、公共財の便益は一般的に、悲観的錯覚を生み出すという仮説（ $eN \wedge \eta A$ ）を採用するかぎり、Downs

の指摘するように、民主主義過程では、公共予算は最適規模より小さくなる傾向があるという予測が導出されるであろうし、また逆の場合も当然予想されよう。そして、投票者—納税者が、予算構造について、まったく知識をもたず、したがって、評価すべき便益—費用について、ほとんど無知であるとき、予算は最適規模よりも大きくなる傾向をもつかもしれない (Downs 1965)。

このような、予算規模の最適性からの乖離は、政党競争モデルにおける、投票者—納税者という知覚主体の側で創出される財政錯覚を、政府が利用するという観点と、さらに投票極大化誘因のために、偽装の原理にもとづいた、外部からの財政錯覚の意図的創出 (I_0^{Per} , I_0^{On} を含む) という観点から想定することができる。予算構造について、まったく情報をもたないとき、政府は投票—納税者の個別便益が強調される政策をとらざるをえないので、ここでは樂觀的財政錯覚を意図的に創出する誘因が強く働くことになる。このケースでは投票者は自分の所得の源泉に直接影響を及ぼす政府政策に最大の知覚を働かせるから、樂觀的錯覚を創出するためには、このような政策プログラムは、Downs が指摘するように、少数の生産者グループに便益を与える政策であるとすれば、多数の投票者—納税者—消費者がこの政策に共同で負担しているという事実領域に、投票者—納税者の知覚閾を交差させないことが必要条件となる。このとき、政策プログラムの作成は、あのウィクセル方式に代表される、個別的支出方式の提示ではなく、複数の政策提案を巧妙に、包括的なパッケージに組みこむことが有効になる。同時に、他方において、この提案のためのコスト方式は、その負担を隠蔽するような租税方式を工夫しなければならない。たとえば、直接課税方式よりも、間接的な、複雑な課税方式の組み合わせのような、投票者—納税者の知覚閾を低く押えこむ支払方式を導入することが課題になる。便益サイドは、個別的便益帰属の明確なものを除いて、その特質上、知覚主体内部の自生的な樂觀的錯



覚の創出は困難であるため、特定政府活動の便益帰属を、積極的に受益者—投票者に誇大伝達し、かれらの知覚閾を上昇させることが要求される。

このように、政党は自党の政策プログラムについて、便益—コスト両サイドにおける樂觀的錯覚を導出することが、その行動戦略として不可欠であるが、同時に対立政党の政策プログラムに関する便益—コスト領域で、悲觀的錯覚をもたらすような術策もまた有効になる。図—(3)で示すように、無差別線 R は $Z^* \parallel \Delta^*$ の状態を表わしているが、自党の政策プログラムについての樂觀的錯覚を意図するときは、投票者—納税者の判断を R 線から、たとえば、 R_0 線上へシフトさせること、対立政党のプログラムの悲觀的錯覚を創出するときは、これを R 線から、たとえば R_p 線に移動させることが必要条件になる。

このようにして、財政決定過程には、政党が投票の極大化を目標として、財政錯覚を利用すればするほど、予算は最適規模から乖離していくという、合理的な政治的行動基準と経済的な効率性基準との不一致が拡大する、潜在的源泉が横たわっているのである。

これら政府による財政錯覚創出行動については、政党競争モデルのフレームワークに限定するかぎり、その邪悪性の問題は論議の対象にはならなく (F. D. Gwartney, 1976)。たとえば、政治家が目前の物価上昇を明示的に非難し、その責任を、労働組合、事業家、石油、消費者の浪費的行動に押しつけ、手頃なスケープゴートを掲げながら、ひき続きい

ンフレーション政策にしたがっていくという行動は、まさに、投票極大化への政党の合理的行動原則に沿うからである。

六

財政錯覚は収入サイドと支出サイドの双方に創出されるが、この錯覚のもとの個人の選択行動は、かならずしも非合理的行動を意味するのではない (Buchanan, 1967)。非合理的行動とは整合性をもたない選択行動を含むからである。錯覚のもとで、合理的行動は、同一条件のもとでは、同一の決定をするはずである。そこに財政錯覚の理論定式化の可能性が存在している。

しかし、支出サイドの錯覚については、支出からの便益評価という、本来主観的な、個人的評価にもとづかねばならないために、その実証分析を困難にしている。したがって、一部を除いては、財政錯覚の理論化について、Puviani の仮説をうけて、展開が試みられているのは、主として収入サイドにおける錯覚についてである。(F. M. Buchanan, 1967; C. F. Goetz, 1977, R. Wagner, 1976)。Puviani は消費税が、その商品価格のなかに組み込まれて、納税者はその税の存在そのもの、そして税額について、ほとんど感知しないこと、消費者が商品に支払う額のうち、商品の価格の部分と税額の部分を区別することができないことを指摘したが、これらはその後、G. Schmolders や R. Ferber 等の研究によって実証された (Schmolders 1960, Ferber, 1954)。このような間接課税方式の錯覚は、われわれの最初の仮説、外部刺激としての財政インパクトの空間的、時間的距離のカテゴリーに入る。このとき、空間的距離とは、租税負担とは別の、納税のインパクトと知覚主体との間のギャップ、いいかえれば租税課徴のインパクト帰着と

の乖離を意味し、時間的距離とは、新規徴税の時点からの時間的経過を意味する。後者は、たとえば、酒税の増徴の開始時点では、消費者は税負担のインパクトを感じるはずであるが、時間的経過とともに、支払価格のうち税負担部を意識しなくなるようなケースである。

また、財政収入の構造上の複雑さが、錯覚をもたらす重要なファクターであることも (R. Wagner, 1976; J. M. Buchanan and R. Wagner, 1977) われわれの仮説のうち、知覚対象としての財政組織が複雑になればなるほど、知覚主体としての投票者—納税者内部の簡素化の体制が強化されるという心理学から得た仮説に照応している。そして、現実の財源調達方式は、一部の受益者負担原則にもとづいた目的税方式を除いて、大部分は一般財源方式がとられている。政府の租税収入源を大きく分散すればするほど、外部刺激としての租税インパクトは弱体化し、錯覚の可能性は大きくなるだろう。

租税負担方式としての累進税率方式、法人所得課税方式の複雑な仕組み、社会保障税負担方式等の現実の財源調達方式がもつ複雑さは、つねに悲観的、楽観的錯覚に陥る可能性をもたらしているといえよう。さらにまた、収入調達方式としての公債が導入されるときは、投票者—納税者のコストについての知覚閾は低く押えられ、これが大きな楽観的錯覚を創出し、そこから政府の予算規模は増大傾向をもつことが予測される。

このようなコストサイドに比べて、便益サイドの錯覚は、実証はより困難であるけれども、その存在を無視することはできない。たとえば、投票者—納税者の「近視眼効果」として指摘されている、短期的便益とコストは直接的に認識されるのにたいして、長期便益とコストは知覚されにくいという傾向は、悲観、楽観両面の錯覚を生じるだろう。現実には、政策当局は選挙政策として、これらの長期、短期の便益—コストを巧みに組み合わせた政策プログラムを

実施してきたことが、確認されている (Gwartney, 1976)。

われわれの財政選択過程には、一方において資源移動をとまなう物質的領域があり、他方には、便益とコストについて投票者—納税者が仮説を形成する知覚領域、現象領域が存在している。前者はいわば実在の世界であり、後者は対象についての知覚、認識の世界にはかならない。そして、財政的選択行動においては、この物質的領域と知覚的領域を区別することが重要になる。なぜなら租税方式を含めた財政方式のいかんによって、個人が仮説を形成する知覚領域が異った効果を受けるからである。

本稿では、このような財政錯覚の問題を、特に政党競争のモデルにおける、政党行動に結びつけて、一つの予測を導出しようとした。しかし、ここでの仮説はかならずしも十分な検証を経てはいない。われわれの現実の政治過程での、経験的な検証に耐えうるかどうか、これからの課題になろう。

参考文献

- Bernholz, P., *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, 1 Bd. 1972; 2 Bd. 1975.
Buchanan, J. M., "Why does Government Grow?", *Budget and Bureaucrats*, edited by T. E. Borcherting, 1977.
Buchanan, J. M., *Public Finance in Democratic Process, Fiscal Institutions and Individual Choice*, 1967.
Buchanan, J. M., "La Scienza Delle Finanze": The Italian Tradition in Fiscal Theory, *Fiscal Theory and Political Economy*, 1960.
Buchanan, J. M. and R. Wagner, *Democracy in Deficit, —The political Legacy of Lord Keynes*, 1977.
Downs, A., "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy", *Private Wants and Public Needs*, edited by E. S. Phelps, 1965.
Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, 1957.

- Ferber, R., How Aware Consumers Excise Tax Changes, *National Tax Journal*, Vol. 7, 1954.
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität Köln, *Steuern und Staatsasgaben in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik*, 1960.
- Goetz, C. J., Fiscal Illusion in State and Local Finance, *Budget and Bureaucrats*, edited by T. E. Borcharding, 1977.
- Gwartney, J. D., *Economics, Private and Public Choice*, 1976, Chapt. 4, 29.
- Herder-Dorneich, P., *Politische Modell zur Wirtschaftstheorie, Theorie der Bestimmungsfaktoren finanzwirtschaftlicher Staatstätigkeit*, 1957.
- Herder-Dorneich, P. und M. Groser, *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, 1977.
- Kamp, M. E. und B. Seel, *Grundlegung der Finanzwissenschaft*, 1973.
- Kirsch, G., *Ökonomische Theorie der Politik*, 1974.
- Mueller, D. C., *Public Choice*, 1979.
- Munley V. G. and K. V. Greene, Fiscal Illusion, the nature of public goods and equation specification, *Public Choice*, Vol. 33, 1978.
- Plamenatz, J., *Democracy and Illusion, An examination of certain aspects of modern democratic theory*, 1973.
- Pommerehne, W. W. and F. Schneider, Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending, *Kyklos*, Vol. 31, 1978.
- Puviani, A., *Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft (Teoria dell'Illusione Finanziara)*, 1960.
- Tullock, G., *Toward a Mathematics of Politics* 1967.
- Wagner, R., Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice, *Public Choice*, Vol. 25, 1976.
- West, E. G. and S. L. Winer, Optimal fiscal illusion and the size of government, *Public Choice*, Vol. 35, 1980.